TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

De regeling Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) is een antwoord van de overheid op de moeilijkheden die ondernemingen sinds de crisis in 2008 ondervinden bij het aantrekken van bankleningen en het verkrijgen van bankgaranties. Recent werd in het kader van de coronacrisis de maximale lening per onderneming met GO-staatsgarantie tijdelijk opgehoogd van €50 mln. naar €150 mln. Hierdoor kunnen banken een 50% Staatsgarantie krijgen op middelgrote- en grote leningen van €150 mln. (de maximale omvang van de garantie is dan €75 mln.).

Door die staatsgarantie wordt het risico voor de bank op de te verstrekken bedrijfsfinanciering gereduceerd. Dit vergroot voor banken de mogelijkheden om te voorzien in de financieringsbehoefte bij het Nederlandse bedrijfsleven. De GO-regeling is bestemd voor ondernemers die krediet willen aantrekken bij banken en is gericht op het mkb en (middel)grote ondernemingen met substantiële activiteiten in Nederland en met bevredigende rentabiliteits- en continuïteitsperspectieven.

Bovenop de eerdere verruiming is de GO tijdelijk verruimd met een GO-corona module (GO-C). Met de GO-C kunnen leningen tot een maximum van €150 mln., met als doel te voorzien in de liquiditeitsbehoefte die is ontstaan als gevolg van de uitbraak van het coronavirus, worden gegarandeerd met een staatsgarantie van 90% voor het mkb[1] en 80% voor het grootbedrijf. De maximale omvang van de garantie is derhalve bij GO-C respectievelijk € 120 mln. (grootbedrijf) of € 135 miljoen (mkb). De GO-C module is ook opengesteld voor alle landbouwsectoren (zoals sierteelt).

De GO-C module moet voldoen aan de voorschriften van de "Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak" (TSSK) van de Europese Commissie. De CO-C module wordt in lijn met het tijdelijk staatssteunkader van de EU verlengd tot en met 30 juni 2021. De reguliere GO-regeling is een kostendekkende regeling. Ook binnen de GO-C zal vooraf getoetst worden of een onderneming voldoende continuïteitsperspectief heeft.

Naast de verlenging van de GO-C module wordt beoogd de GO- en GO-C regeling op enkele onderdelen aan te passen om te voldoen aan EU-wetgeving op gebied van kapitaalvereisten aan banken, de Capital Requirements Regulation ("CRR"). Verder in het toetsingskader volgt een toelichting op de aanpassing van de regeling aan de CRR.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Door de coronacrisis worden ondernemingen uit diverse sectoren direct dan wel indirect getroffen, doordat bijvoorbeeld goederen niet uitgeleverd kunnen worden of productielijnen stilvallen door een gebrek aan onderdelen. Ook kunnen ondernemingen fors geraakt worden door vraaguitval. Hierdoor ontstaan liquiditeitsproblemen, ook bij in principe economisch gezonde ondernemingen.

Het mkb en (middel)grootbedrijf zijn van grote waarde voor de concurrentiekracht en werkgelegenheid van de economie. Banken geven aan dat bedrijven in liquiditeitsproblemen kunnen komen door de coronacrisis en dat het negatieve effect als gevolg van de coronacrisis wel eens lang kan aanhouden. Banken kunnen bedrijven helpen door tijdelijke verstrekking van investerings- en/of werkkapitaal. In dit geval zal de extra financiering veelal gekenmerkt worden door hogere risico's waarbij ook het continuïteitsrisico moeilijker in te schatten is. Door o.a. te

[1] Tot de categorie kleine, middelgrote en micro-ondernemingen („kmo's") behoren ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet €50 mln. en/of het jaarlijkse balanstotaal €43 mln. niet overschrijdt

toetsen of de onderneming op 31 december 2019 (pre-corona) nog niet in financiële problemen verkeerde en een analyse te maken van de cashflow projecties wordt een inschatting gemaakt of een onderneming structureel levensvatbaar is en de extra financieringslast kan dragen.

Wat betreft toegang tot kapitaal is enerzijds bij de banken nog voldoende liquiditeit beschikbaar om te financieren, maar anderzijds worden de buffers door financiële regelgeving beperkt om verliezen op te vangen en willen banken ook niet een te hoog risico op zich nemen. Dit risico kan deels worden beperkt met de bestaande GO-regeling. Voor een effectievere ondersteuning vanuit de Staat, binnen de mogelijkheden die het TSSK biedt, is een verruiming van de GO-regeling doorgevoerd met een aparte coronamodule. In de brief van 27 oktober jl.[2] heeft het kabinet aangekondigd dat de GO-C module zal worden verlengd tot en met 30 juni 2021, in lijn met het tijdelijk staatssteunkader (TSSK) van de Europese Commissie (EC). De regeling zal worden opengesteld tot 15 juni 2021 om voor 30 juni 2021 alle ingediende aanvragen te kunnen beoordelen.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De GO-C is een tijdelijke verruiming van de GO-regeling van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en komt tegemoet aan de financieringsproblemen die zijn ontstaan door een exogene schok aan de economie door de corona-uitbraak. Hierdoor kunnen banken het mkb en (middel)grootbedrijf met een acute liquiditeitsbehoefte blijven financieren.

Het kabinet heeft in de Kamerbrief van 12 maart 2020[3] een aantal maatregelen aangekondigd voor burgers en bedrijven ter bestrijding van het coronavirus en de (economische) gevolgen daarvan. Eén van deze maatregelen is het creëren van een luik onder de BMKB voor bedrijven die getroffen zijn door de coronaproblematiek. Onder het luik worden financieringen toegelaten om opgetreden liquiditeitsproblemen te verzachten van in de kern gezonde mkb-bedrijven. Met de GO-C module kunnen ook ondernemingen die, vanwege hun omvang, niet in aanmerking komen voor de BMKB (maximale borgstelling BMKB is €1,5 mln.) gebruik maken van een verruimde staatsgarantie. Dit moet ervoor zorgen dat bedrijven met een garantiefaciliteit geholpen worden om de crisis te doorstaan. Met de brief van 27 oktober jl. heeft het kabinet aangekondigd de GO-C module te verlengen tot en met 30 juni 2021.

Een dergelijke regeling dient op centraal niveau te liggen omdat de betreffende problematiek landelijk geldt en in de praktijk ook aansluit bij de banken, die vooral landelijk opereren.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:
   a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
   b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

Ja voor zowel a) als voor b).
De GO-C module dient voor acute liquiditeitsbehoeften van ondernemingen, waarbij het risico's betreft die in de markt niet zonder meer kunnen worden ondergebracht. Zo biedt de GO-C module een uitkomst bij dekkingstekorten. De organisatie/bedrijfsvoering van de banken is ingericht op het verstrekken van kredieten met een beperkt risicoprofiel tegen een gematigde rente. Het verstrekken van leningen met een hoog risicoprofiel, als gevolg van corona, is voor banken ongebruikelijk en past niet in de reguliere kredietverlening naar hun klanten. Dit heeft onder andere te maken met kapitaalvereisten waarmee banken te maken hebben.

---

[2] Zie kamerbrief van 27 oktober 2020: De economische impact van het coronavirus en contactbeperkende maatregelen
[3] Zie kamerbrief van 12 maart 2020: Noodpakket banen en economie

De provisiestructuur van de GO-C module volgt het TSSK van de EC en sluit aan bij de reguliere GO-regeling (in beginsel roomt de GO de gehele marge af van het gegarandeerde margedeel van de banken) en geeft een prikkel aan banken om bij een herstel van de financiële markten deze verstrekking weer zelf ter hand te nemen.

De GO is anders van opzet dan de BMKB, mede omdat de BMKB een first loss-regeling is. Dit betekent dat de opbrengsten bij een eventuele uitwinning bij de BMKB eerst naar de financier gaan, en alleen wat resteert aan de Staat toekomt. Bij de GO deelt de Staat naar rato met de bank in de zekerheden bij een eventueel faillissement. Daarnaast kent de BMKB heeft een maximum plafond voor borgstellingskredieten van € 1,5 mln. Bij de GO ligt het plafond voor kredieten tussen de € 1,5 mln en de € 150 mln. De GO en de BMKB zijn derhalve complementair.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Dit gebeurt niet. EZK kent verschillende instrumenten (zowel garanties als leningen) die zich richten op bedrijfsfinanciering. Naast de GO-regeling is de BMKB en de garantieregeling Klein Krediet Corona (KKC) de enige regeling die zich ook richt op financiering van vreemd vermogen. De GO-regeling richt zich op het boven-segment van het mkb en (middel)grote ondernemingen. De maximale borgstelling onder de BMKB betreft €1,5 mln en de KKC betreft garanties op kredieten tot € 50.000.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:
   a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?
   b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
   c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Per 30 oktober 2020 zijn volgens de cijfers van de NVB ca. 80 GO-C leningen voor een totaalbedrag van € 666 miljoen verstrekt. Voor de GO inclusief de coronamodule wordt in 2021 een plafond opengesteld van € 2,5 miljard. In het voorjaar van 2020 is een kasbuffer aangelegd van in totaal €1 miljard om eventuele verliezen te kunnen opvangen op basis van het garantieplafond van 2020. De GO-C zal worden opengesteld tot en met 15 juni 2021. De maximale looptijd van een lening onder de GO-C module bedraagt 6 jaar. De beschikbare kasbuffer zal dit voorjaar worden afgewogen tegen het nieuwe garantieplafond en bijbehorende risico's.

6. Welke risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen van Rijk?

Beantwoording 6 en 7
De GO-C module zal moeten voldoen aan de eisen van de Europese Commissie zoals voorgeschreven in het TSSK. Dit houdt o.a. in dat een onderneming op 31 december 2019 niet in moeilijkheden mag hebben verkeerd en dus alleen geholpen kan worden door de GO-C regeling indien de acute liquiditeitsbehoefte gerelateerd is aan de coronacrisis.

Aanvullend geldt dat de hoofdsom van de GO-C lening niet meer bedraagt dan de hoogste van:
-2x de bruto jaarloonsom incl. uitzendkrachten en medewerkers via payrollbedrijven
(kortom loonsom in de meest brede vorm) of
-25% van de bedrijfsomzet over 2019 of
-18 maanden liquiditeitstekorten voor MKB en 12 maanden liquiditeitstekorten voor

grootbedrijf; eerste 6 maanden aflossingsverplichtingen van de bank die GO-C verstrekt blijven buiten GO-C financiering.

Ook blijven de bestaande GO-voorwaarden van kracht dat sprake moet zijn van een onderneming met een bevredigend rentabiliteits- en continuïteitsperspectief en de GO alleen van toepassing is op 'fresh money'. D.w.z. dat bestaande schulden niet onder de GO-C module kunnen worden gegarandeerd.

Financiers/banken zijn zeer bepalend bij het risicobeheer; zij lopen voor een deel zelf risico voor de verstrekte kredieten (in het geval van de GO-C module een eigen risico van 10% bij verstrekkingen aan het mkb met een omzet tot €50 mln. en 20% bij verstrekkingen aan het (middel)grootbedrijf met een omzet vanaf €50 mln.) en zullen daarom de kredietwaardigheid van de ondernemingen conform professionele standaarden beoordelen. Zij dienen net als bij iedere andere financiering die ze verstrekken actie te ondernemen als dat nodig is. Financiers moeten daarbij niet alleen voldoen aan hun eigen voorschriften (toezicht door DNB) maar zijn ook vooraf geaccrediteerd door RVO.nl om gebruik te kunnen maken van de GO-regeling. De financiers spannen zich in (op "best effort" basis) om separate zekerheden ten gevolge van verstrekkingen onder de GO-C te vestigen voor zover deze beschikbaar zijn. De financier heeft de regie over eventuele herstructurering en/of uitwinning van eventuele bestaande en nieuwe zekerheden;

Gedurende de looptijd van de GO-C leningen zullen de bank en RVO blijven toetsen op continuïteit van de bedrijfsvoering en terugbetaalcapaciteit van ondernemingen. In de toelichting bij het kredietvoorstel zal de bank aangeven welke acties de ondernemer heeft ondernomen om de schade van het coronavirus zoveel mogelijk te beperken. RVO.nl toetst of dit aandachtspunt is opgenomen in het voorstel van de bank. RVO.nl heeft daarbij geen inhoudelijk oordeel over de informatie die de ondernemer heeft aangeleverd en ook niet over de beoordeling door de bank. De bank en RVO.nl doen een lichte toets dat aannemelijk is dat kredietbehoefte Corona gerelateerd is. Tevens is het uitgangspunt dat er de afgelopen 12 maanden geen overmatige onttrekkingen hebben plaatsgevonden door de aandeelhouder(s) van een onderneming en er naar vermogen commitment van de bestaande aandeelhouders is.

Periodiek wordt door RVO.nl in beeld gebracht welke risico's aan de portefeuille met GO-C leningen kleven. Bij de behandeling binnen het GO-team van RVO.nl en in de externe Adviescommissie (Kredietcommissie) wordt beoordeeld of de prijsstelling het risico adequaat reflecteert. Op basis van de rating van de onderneming vindt de feitelijke afweging plaats van het risico en het rendement. Daarnaast zal er een externe audit op de GO-reserve worden gedaan.

Voor leningen die niet meer bedragen dan €25 mln. is de mogelijkheid in de regeling opgenomen voor de minister om af te wijken van de reguliere aanvraagprocedure en naar voorbeeld van de BMKB-aanvraagprocedure te werken. Hiervan zal gebruik worden gemaakt als het aantal verstrekkingen de beoordelingscapaciteit van RVO.nl te boven gaat. Bij de BMKB wordt achteraf, in het geval van een verliesdeclaratie, getoetst door RVO.nl of aan alle voorwaarden is voldaan en vindt er geen uitvoerige beoordeling aan de voorkant plaats. Bij twijfel of een lening aan de gestelde voorwaarden voldoet, kan de financier altijd contact opnemen met RVO.nl. Indien de minister gebruik maakt van deze mogelijkheid ontvangt de financier een mededeling met daarin opgenomen de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder van deze meldingsprocedure gebruik gemaakt kan worden. Op dit moment is daarvan geen sprake en worden alle GO-C aanvragen vooraf door RVO.nl beoordeeld

Het ligt in de rede de uitvoering bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) te houden, waar veel ervaring aanwezig is met het uitvoeren van de GO-regeling en andere garantie instrumenten. Bij RVO.nl is een team werkzaam dat toegerust is met de kennis en ervaring van kredietverlening om kredietaanvragen en wijziging van kredieten te kunnen beoordelen. Daarnaast is een kredietcommissie met externe deskundigen geïnstalleerd. Op deze wijze zijn de institutionele kaders adequaat ingericht.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

De banken beprijzen de leningen onder de GO-C marktconform, conform hun eigen rating- en risicomodel. De Staat ontvangt hiervan een garantieprovisie naar rato van het garantiepercentage (80 of 90%). Dit is dezelfde provisie als die de financier ontvangt over het niet-gegarandeerde deel van de lening, onder aftrek van 0,5% die de bank voor haar beheeractiviteiten mag behouden. De afsluitprovisie komt geheel ten goede aan de bank. Deze zal nooit meer bedragen dan 1,0%.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een begrotingsreserve voor de GO ingesteld. De omvang van de begrotingsreserve was ultimo 2019 €71,2 mln. Bij de incidentele suppletoire begroting[4] is daarnaast €75 mln. kasbuffer voor de GO ter beschikking gesteld.

In verband met de GO-C module is in het voorjaar van 2020 een kasbuffer van €1 miljard ter beschikking gesteld. Deze is via een incidentele suppletoire begroting aan de EZK-begroting toegevoegd. Als de schade van de GO-C onverhoopt meer is dan uit de huidige ramingen blijkt, zal dit generaal worden gecompenseerd. Wanneer wordt bevonden dat de kasbuffer voor de GO-C hoger is dan noodzakelijk en bij onderuitputting vloeien de middelen terug naar het algemene beeld. Voor de GO-C module wordt gebruik gemaakt van de begrotingsreserve van de reguliere GO-regeling.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De horizonbepaling voor de GO-regeling is 1 april 2021. De GO-C module wordt opengesteld tot en met 15 juni 2021.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De uitvoering wordt gedaan door RVO.nl.nl. De totale uitvoeringskosten de GO-regeling, inclusief GO-C worden geschat op ca. €1 mln. per jaar.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De GO-regeling wordt eens in de 5 jaar geëvalueerd. De GO is recent geëvalueerd door Dialogic[5]. De GO-C module zal daarom worden meegenomen in de volgende evaluatie . In de evaluatie zal informatie worden betrokken van RVO.nl, de uitvoerende financiers, enquêtes onder ontvangende ondernemers en interviews met marktpartijen. Indien mogelijk zal hierbij een kwantitatieve analyse worden uitgevoerd.

Capital Requirements Regulation (CRR)
Vanuit de ECB en de EBA (Europese Bankenautoriteit) wordt, ter afronding van het Bazel III raamwerk (ook Bazel 3.5 genoemd), in alle EU-lidstaten onderzoek gedaan naar de voorwaarden die in nationale garantieregelingen worden gesteld aan (staats)garantie. Het gaat hierbij om de voorwaarden die nodig zijn om te kwalificeren als toelaatbare kredietprotectie. Wanneer een garantie aan deze voorwaarden voldoet mogen banken een lager (krediet)risicogewicht hanteren voor het door de garantie afgedekte deel van de lening.

DNB heeft aangegeven dat de Nederlandse garantieregelingen in de huidige vorm mogelijk niet (volledig) aan de voorwaarden van de CRR voldoen. Dit zou betekenen dat banken mogelijk extra kapitaal moeten reserveren voor leningen onder de garantieregelingen, met eventuele gevolgen voor die garantieregelingen zelf.

[4] Kamerstuk 35 413, nr. 1 en nr. 2
[5] Zie kamerbrief d.d. 28 oktober 2020: Evaluatie Garantie Ondernemingsfinanciering

De CRR stelt dat garanties als een kredietprotectie mogen classificeren als een bank op grond van die garantie bij wanbetaling door de klant tijdig uitbetaling van het gegarandeerde bedrag vanuit de garantie ontvangt. Daarbij mag het niet zo zijn dat de bank eerst een vordering tegen de klant moet instellen en zekerheden moet uitwinnen. De CRR biedt de mogelijkheid garanties als kredietprotectie te kwalificeren als de bank tijdig een *voorlopige* betaling van het verwachte verlies kan ontvangen.

Tussen DNB, het Ministerie van EZK en de banken vindt overleg plaats over aanpassing van de garantieregelingen. Doel is de garantieregelingen zo aan te passen dat deze in lijn zijn met de CRR. Een belangrijke aanpassing is dat financiers bij wanbetaling het verwachte verlies desgewenst direct kunnen claimen bij de Staat zonder dat eerst overgegaan moet worden tot uitwinning van zekerheden. Na de latere uitwinning van zekerheden zal een verrekening plaatsvinden tussen het voorlopige verlies dat de Staat heeft uitgekeerd en het definitieve verlies. Dit kan een (gedeeltelijke) terugbetaling aan of een aanvullende betaling door de Staat zijn. Andere aanpassingen hebben betrekking op het CRR-vereiste dat de garantieregelingen voor het inroepen van de garantie geen voorwaarden mogen bevatten die buiten de invloedssfeer van de financier vallen.